

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA**  
**COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**PÁRIS CHAVES TEIXEIRA**

**FEDERALISMO COMO VALOR FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA E ARRANJOS  
INSTITUCIONAIS CENTRALIZADORES**

**JOÃO PESSOA**  
**2019**

**PÁRIS CHAVES TEIXEIRA**

**FEDERALISMO COMO VALOR FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA E ARRANJOS  
INSTITUCIONAIS CENTRALIZADORES**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito de João Pessoa do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba como requisito parcial  
da obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Ms. Martsung Formiga C.  
Rodvalho de Alencar

**JOÃO PESSOA  
2019**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

T266f Teixeira, Paris Chaves.

Federalismo como valor fundamental da República e  
arranjos institucionais centralizadores / Paris Chaves  
Teixeira. - João Pessoa, 2019.  
56 f. : il.

Orientação: MARTSUNG ALENCAR.  
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Federalismo. 2. República brasileira. 3. Funções de  
Estado. 4. Centralização. 5. Equidade dos entes. I.  
ALENCAR, MARTSUNG. II. Título.

UFPB/CCJ

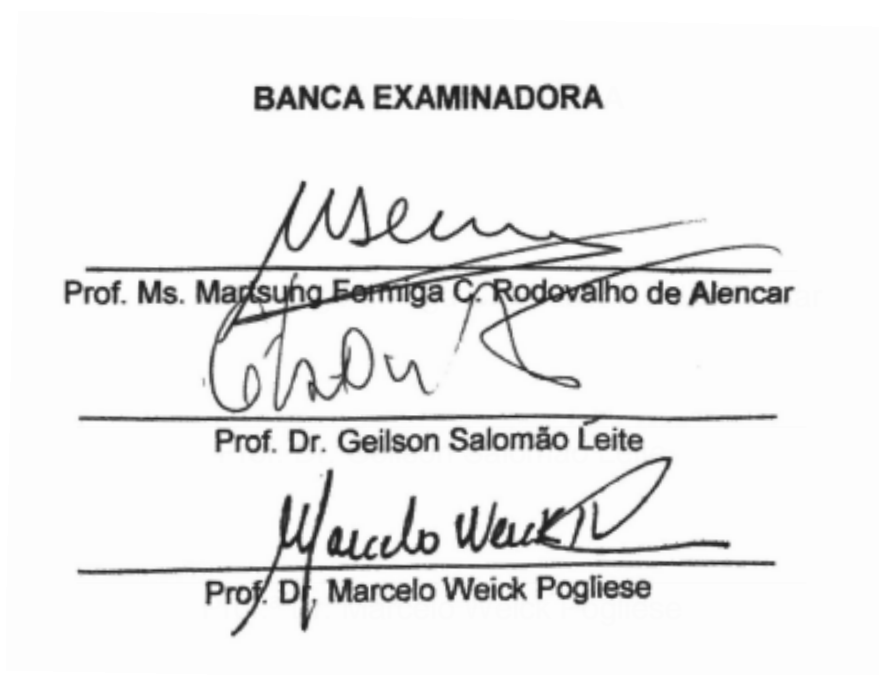
**PÁRIS CHAVES TEIXEIRA**

**FEDERALISMO COMO VALOR FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA E ARRANJOS  
INSTITUCIONAIS CENTRALIZADORES**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito de João Pessoa do Centro de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal da Paraíba como requisito parcial  
da obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Ms. Martsung Formiga C.  
Rodvalho de Alencar

Aprovada em: 06/05/2019.



## RESUMO

Este trabalho visa expor, por meio de uma análise histórica e legal, a fragilidade do pacto federativo brasileiro ao longo de sua história e, principalmente, aos dias atuais. Ademais, critica, de forma expositiva, os arranjos institucionais criados pelo constituinte originário e reformador, que tratam de forma desigual os entes federados, a dificultar o exercício efetivo da cláusula pétrea federativa. Utilizando uma revisão bibliográfica, foi verificado que o centralismo do poder é uma característica histórica da República Brasileira. Todavia, ao analisar dados, bem como debates políticos, é possível arranjar um novo desenho institucional, capaz de promover maior equidade jurídica entre os entes e de iniciar um processo de conscientização político-cultural de que no país há diferentes níveis de poder, mas que se relacionam em uma posição de igualdade. Para demonstrar que a distorção do modelo de estado constituído é uma questão profunda, optou-se por fazer uma análise menos afundada em uma questão específica, e mais expositiva das desigualdades nos âmbitos dos três poderes e do Ministério Público. Por fim, propõe-se um norte das mudanças constitucionais que poderiam fortalecer e solidificar um pacto federativo justo no Brasil.

**Palavras-chave:** Federalismo. Funções de Estado. Centralização. Equidade dos entes. República Brasileira.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2. NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE O MODELO DE ESTADO FEDERADO</b>	<b>9</b>
2.1 SURGIMENTO DO MODELO DE ESTADOS FEDERADOS – A INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE	9
2.2 PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL EM 1889	10
2.2.1 Federação formada de maneira centrífuga	11
2.2.2 Influências de uma Monarquia consolidada	13
2.2.3 O federalismo brasileiro a longo das Constituições	13
2.2.4 Formatação do Estado Federal na Constituição de 1988	18
<b>3. DESIGUALDADES ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL</b>	<b>22</b>
3.1 DESIGUALDADE FISCAL ENTRE OS PODERES EXECUTIVOS DOS ENTES FEDERADOS	22
3.2 IMPEDIMENTOS AO PODER LEGIFERANTE DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	24
3.2.1 Limitações constitucionais ao poder legiferante dos Estados e Municípios	29
3.2.2 Princípio da simetria e federalismo: herança da cultura constitucional centralizadora	30
3.3 DIVISÃO INCONGRUENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	32
3.4 HIERARQUIA NA CÚPULA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	35
3.4.1 O conflito negativo de atribuições entre MPE e MPF – decisão injustamente reservada ao Procurador-Geral da República	35
3.4.2 Impossibilidade de progressão dos membros do MPE para oficial no STJ e STF	37
3.4.3 Distribuição desproporcional no Conselho Nacional do Ministério Público	39
<b>4. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ESTABELECEER A FEDERAÇÃO BRASILEIRA EFETIVA</b>	<b>42</b>
4.1 A FEDERAÇÃO COMO CLÁUSULA PÉTREA	42
4.2 AMPLIAÇÃO DA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	43
4.3 SUGESTÃO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE EFETIVEM A FEDERAÇÃO	45
4.3.1 Introdução de dispositivo constitucional em defesa da absoluta competência legislativa residual	46
4.3.2 Reforma na divisão das receitas	47
4.3.3 Reforma no âmbito do Judiciário e do Ministério Público	48
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>52</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa abordar o modelo de estado federalista na República Federativa do Brasil e sua simbiose com os direitos fundamentais, como busca trazer a Constituição de 1988. Tudo isso partindo de uma retrospectiva histórico-política, que busca demonstrar sobre quais bases e valores foi construído o federalismo no Brasil, e, essencialmente, como os processos centralizadores no estado brasileiro repercutiram ao longo do tempo, dificultando a formação de uma cultura de equidade entre os poderes locais e o poder central, o que tornou o federalismo brasileiro até hoje bastante debilitado.

Este trabalho tem como objetivo essencial demonstrar que, muito embora o Poder Constituinte Originário (legítimo) tenha trazido a forma de estado atual do Brasil, elevando essa condição ao status de cláusula pétrea, trouxe, juntamente com o Poder Constituinte Reformador, uma série de arranjos institucionais que muito lembram um Estado unitário, apequenando Estados e Municípios perante a União Federal.

É muito importante que a academia brasileira faça reflexões sobre esta dinâmica relacional. Notadamente se perpetua no Brasil um poder federal extremamente centralizador, portanto, debate de ideias se faz necessário para propor à política uma melhor instrumentalização legal, que vise tornar o país uma federação efetiva, protegendo os direitos fundamentais. Caso contrário, corre-se o risco de não tornar real os preceitos da Constituição de 1988.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e análise documental, a demonstrar a fragilidade do arranjo institucional brasileiro no que diz respeito ao pacto federativo e propor soluções para melhor efetivar esta cláusula pétrea neste Estado.

No segundo capítulo, define-se o que é um Estado Federativo, observa-se seu surgimento e demonstra-se como a escolha desse modelo não provém de um processo de conscientização político-social. Consequentemente, aponta-se também como nunca foi pleno o pacto federativo no Brasil, com sucessivos movimentos centralizadores de poder a permear a sua história.

Já o terceiro capítulo busca expor nos âmbitos dos Três Poderes e do Ministério Público fortes desigualdades jurídicas entre os entes nas respectivas funções de estado. A abordagem se faz diferente em cada função de Estado,

exatamente para demonstrar que o problema do pacto federativo brasileiro está presente em todos os ramos estatais.

Por derradeiro, no quarto capítulo, o objetivo é apresentar um novo horizonte de mudanças, buscando gerar mais efetividade e justiça ao pacto federativo brasileiro. Importante salientar que esse novo norte objetiva a harmonia com os direitos fundamentais, já que a Constituição, apelidada de “cidadã”, preceitua que o Brasil agirá para garantir esses direitos, estando o modelo de estado federado a serviço dos direitos e garantias fundamentais.



## 2. NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE O MODELO DE ESTADO FEDERADO

O Estado, simplificadamente falando, é a institucionalidade soberana responsável pela organização de um povo em determinado território. Ao Estado cabe a prerrogativa de exercer o governo e impor um conjunto normativo, seja de ordem forma ou informal, através da sua coercibilidade aos seus cidadãos.<sup>1</sup>

Para fins de pesquisa e didática, o Estado pode ser dividido nas seguintes fases: Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. O último, originado sob fortíssima influência do movimento iluminista, foi responsável por formatar o modelo de Estado em estudo neste trabalho.<sup>2</sup>

A forma de organização estatal preceitua como cada um divide poderes e competências. O Estado Federado surgiu posteriormente ao Estado Unitário, quando da independência dos Estados Unidos da América em relação ao Reino Unido. Diferentemente deste, que concentra o poder em um governo central, o então criado modelo norteamericano trazia a descentralização dos poderes em Estados-membros autônomos de uma federação. Assim, naquele país passaram a existir dois níveis de poder, o Poder Local e o Poder Federal.

Posteriormente, outros países como o Brasil e a Suíça também adotaram este modelo, cada um com as peculiaridades e particularidades que lhes são próprias.

### 2.1 SURGIMENTO DO MODELO DE ESTADOS FEDERADOS – A INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE

No século XIII surgiu na Europa Ocidental o movimento iluminista, que tinha como uma de suas principais bandeiras a desmistificação da relação do Estado com a Igreja e o absolutismo monárquico, superando a escolástica, além da modulação de um modelo libertário e liberal, em que o organismo estatal respeitasse os direitos e garantias individuais de seus cidadãos. No futuro, esses direitos seriam denominados de direitos fundamentais de primeira dimensão (ou geração).

---

<sup>1</sup> MARTINEZ, Vinícius. *O que é Estado*.

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmiro de Abreu, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 62.

O Estado Moderno se baseou exatamente nas supramencionadas premissas, porém, diferentemente do que muitos acreditam, a primeira nação que constitucionalizou esses ideais não foi a França, com a Revolução Francesa, e sim a ex-colônia que se tornava soberana do Reino Unido: os Estados Unidos da América.

A colonização por povoamento deu aos colonos norte-americanos um robusto sentimento de nova pátria, e, quando a Inglaterra, devido a Guerra dos Sete Anos, começou a tributar mais pesadamente as 13 colônias, o clamor por independência se instrumentalizou numa revolução vitoriosa.

A autonomia da qual gozavam estas colônias tornava inviável o surgimento de um Estado Unitário e as fortes inspirações iluministas que rechaçavam completamente o autoritarismo e a centralização do poder (tendo como elemento central a repartição das funções de Estado) eram inerentes ao republicanismo.<sup>3</sup>

Diante desta situação o confederalismo foi defendido, mas este modelo de Estado, com as colônias divididas em Estados soberanos, não traria a coesão político-militar necessária para a independência e a proteção contra eventual investida do, à época poderoso, Império Britânico, que objetivava recuperar sua colônia.

Assim, no ano de 1787, delegados das treze colônias se reuniram para redigir a Constituição dos Estados Unidos da América, munida de aspirações burguesas e liberais. Essa Constituição criou uma nova forma de Estado chamada de Federação, na qual as colônias se tornariam Estados autônomos, porém, submissos à soberania e à Constituição dos Estados Unidos da América.

## 2.2 PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL EM 1889

Diferentemente dos demais países da América do Sul, o Brasil possui uma peculiaridade em sua formação, já que não proclamou a República concomitantemente à sua independência.

Em 1808, a coroa portuguesa (Portugal, à época, era a metrópole do Brasil) fugiu da Europa em direção à sua colônia na América do Sul, temendo a invasão das tropas de Napoleão Bonaparte, que se autoproclamara imperador da França e realizava sucessivas invasões no velho continente.

---

<sup>3</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis. Do *Espírito das leis*.

A vinda da corte para o Brasil, em 1808, manteve o poderio da monarquia, que sobreviveu até mesmo à independência, ocorrida em 1822. Desta feita, o Regime Republicano somente se instalou neste país em 1889, com o golpe militar que instituiu a República e o Federalismo no Brasil.

Curiosamente a influência norte-americana era tão forte que ficou explicitada até no novo nome adotado pelo país. Observa-se o primeiro decreto de 15 de novembro de 1889:

---

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes.

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil. (sic)<sup>4</sup>

Diante disso, a Federação nasce no Brasil 67 anos depois de sua independência, anos estes que foram vividos num Estado Unitário monarca, no qual as decisões eram completamente centralizadas.

Além disso, muito embora existisse um partido republicano no Brasil, a proclamação da República, e, com ela, a implantação da forma de Estado federativa, não veio de um conjunto de movimentos sociais. Em verdade, foi consequência de um ato do exército, chamado de golpe militar ou, como muitos dizem, uma “*quartelada*”.<sup>5</sup>

As consequências da falta de base popular nesse tipo de ruptura institucional são graves, pois não há um amadurecimento, tanto do conjunto da sociedade como dos próprios governantes, para lidar com a nova modulação que o governo e o Estado passam a adotar.

### 2.2.1 Federação formada de maneira centrífuga

---



---

<sup>4</sup> BRASIL. *Decreto Lei nº 1.824/1899*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.htm>> Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

<sup>5</sup> DELANEZE, Tais. *A proclamação da República e a primeira reforma educacional do novo regime* Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/T/Tais%20delaneze.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/T/Tais%20delaneze.pdf)> Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

A Ciência Política e o Direito Constitucional classificam o processo de formação de um Estado federado em dois grandes grupos, quais sejam as federações centrípetas e as centrífugas.

A formação se dá de maneira centrípeta quando um conjunto de estados soberanos, sejam eles uma confederação ou não, são aglutinados para formar um único Estado soberano, sob a alça de uma Constituição e de um governo comum, porém mantendo sua autonomia.

Já a formação na forma centrífuga ocorre quando um estado unitário concede autonomia administrativa a regiões de seu território, respeitando a soberania única de um só país.

Não há como dissociar a maneira como se formou a federação em um país da relação entre o poder central e os poderes locais. No campo de vista prático, é simples visualizar que as forças locais tendem a surgir com muito mais protagonismo e autonomia em nações que outrora foram soberanas.

Todavia, no caso brasileiro, embora sejam reconhecidas todas as causas que influenciam na maneira como o país maneja sua forma federativa, segue inerte o fato de que tal forma é uma cláusula pétrea, já que assim estabelece a Constituição Federal.

Neste sentir, tendo em vista o desejo expresso do constituinte originário de que o Brasil fosse de fato uma Federação, não há que se defender a absurda desigualdade federativa que existe neste Estado.

Ora, não existe Federação parcial, esta forma de governo há de ser exercida em sua plenitude. Os países que vivem sob a égide de uma forma federativa precária correm os riscos de arcar com o sério ônus de uma descentralização administrativa, sem receber os bônus que a Federação tem para oferecer.

A garantia de autonomia do poder local traz consigo alguns problemas, como o conflito legislativo em que pessoas físicas e jurídicas de mesma nacionalidade se submetem a regras distintas. Ainda, acarreta grande dificuldade em diminuir as desigualdades regionais, já que a autonomia tributária faz com que o montante arrecadado com tributos seja diferente.

Assim, para que o modelo federativo seja benéfico para uma nação, é necessário que seja exercido de forma consistente. Somente assim é possível efetivamente usufruir de seus benefícios.

---

### 2.2.2 Influências de uma Monarquia consolidada

A singularidade da relação entre metrópole e colônia na história brasileira é, sem dúvidas, outro fator que impede o bom desenvolvimento das relações entre a União, Estados e Municípios, no Brasil.

Embora o país tenha sediado um governo monarca por período relativamente curto, de 1808 a 1889, os traços de um governo central na forma de Estado se perpetuam ao longo do tempo. Como a República não foi instituída por um movimento de independência e libertação nacional, é importante que esta tivesse aparecido como uma forma de amadurecimento cultural e social do povo brasileiro. Inoportunamente, não foi o que ocorreu.

Diante desse contexto, a relação que se estabelecia entre as antigas províncias foi, posteriormente, quase que replicada entre os Estados e a União. O que antes era concentrado em um monarca passou a ser concentrado nas oligarquias mineiras e paulistas. Tudo isso levou ao controle da União por esses dois estados, o que notadamente retardou o processo de descentralização do poder que o Brasil precisava para funcionar como um Estado federativo.

### 2.2.3 O federalismo brasileiro a longo das Constituições

A primeira Constituição brasileira foi a outorgada por D. Pedro I, em 1824. Segue trecho do documento:

#### TITULO 1º

Do Imperio do Brazil, seu Territorio, Governo, Dynastia, e Religião.

Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fórmula em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.

Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.

Art. 4. A Dynastia Imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil. (sic)<sup>6</sup>

<sup>6</sup> BRASIL. *Constituição Política da República do Império Brazil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)> Acesso em: 12 de dezembro de 2018.

Na Carta Magna Imperial, a forma de Estado era a de um Estado unitário, extremamente centralizado na figura do Imperador, de sorte que não havia, ainda, qualquer característica de Federação.

Em 1889, instituiu-se pela primeira vez a República Federativa no Brasil, que, de início, surgiu pelo Decreto de número 1, da proclamação da República:

**DECRETO Nº 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889**

Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais.

**O GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**

**DECRETA:**

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.<sup>7</sup>

Entretanto, a primeira Constituição promulgada do Brasil só viria em 24 de fevereiro de 1891, trazendo pela primeira vez na Carta Magna a nova forma de Estado adotada pelo país:

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**

**TÍTULO I**

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.<sup>8</sup>

A proclamação da República e a instituição da forma federativa de Estado não foi consequência de um processo histórico de conscientização e luta, isto é, não foi resultante de uma conquista. Ao contrário, as elites revolucionárias brasileiras, como

---

<sup>7</sup> BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1891* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em: 23 de dezembro de 2018.

<sup>8</sup> BRASIL. *Decreto nº 1, 1889*. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm)> Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

um pretexto para derrubar a monarquia e romper totalmente com qualquer laço monárquico, instalaram no Brasil uma teoria, antes mesmo do fenômeno de seu fato social.<sup>9</sup>

Essa imposição desconectada da realidade criou neste país uma cultura de desrespeito ao pacto federativo posto na ordem jurídica, sob o pretexto de razões práticas.

Um dos maiores problemas da institucionalidade brasileira sempre foi a falta de estabilidade política, e, com seu pacto federativo, não foi diferente. A República Velha, oligarca e controlada pelos fazendeiros do café, foi alvo, em 1930, de uma revolução.

Com a deposição do presidente Washington Luís, a dissolução do Congresso Nacional, a intervenção federal nos Estados e a revogação da Constituição de 1891, houve um duro golpe no novo e frágil federalismo brasileiro. Getúlio Vargas foi reconhecido pela junta militar como líder da revolução e assumiu provisoriamente o poder.

Embora, a Constituição de 1934 tenha sido promulgada de forma democrática, por uma Assembleia Nacional Constituinte, mantendo a forma de Estado federativa, uma grave situação se aproximou da institucionalidade brasileira.

Paixões e opiniões políticas à parte, Getúlio Vargas foi um político de aspirações autoritárias e que, paulatinamente, em nome da garantia dos direitos sociais e da luta contra a subversão comunista, passou a aumentar o poder da União e a suprimir garantias individuais.

Assim, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição, que ficou conhecida como “polaca”, devido aos seus aspectos fascistas. Este período, que ficou conhecido como Estado Novo, ocasionou efeito negativo para o pacto federativo brasileiro.

A Federação brasileira só existia no plano normativo. Na prática, Vargas era um ditador que centralizava todas as decisões do país, perseguia opositores e intervia nos estados quando lhe era conveniente. A centralização era tão nítida que o governo realizou um evento conhecido como “queima das bandeiras estaduais”, no dia 27 de novembro de 1937, cujo ápice foi a queima das bandeiras dos estados, enquanto se hasteava a bandeira nacional.

---

<sup>9</sup> ANDRADE; BONAVIDES, 2004, p. 16-17.

Conforme Francisco Campos, então ministro da justiça:

Bandeira do Brasil, és hoje a única. Hasteada a esta hora em todo o território nacional, única e só, não há lugar no coração dos brasileiros para outras flâmulas, outras bandeiras, outros símbolos. Os brasileiros se reuniram em torno do Brasil e decretaram desta vez com determinação de não consentir que a discórdia volte novamente a dividi-lo, que o Brasil é uma só pátria e que não há lugar para outro pensamento do Brasil, nem espaço e devoção para outra bandeira que não seja esta, hoje hasteada por entre as bênçãos da Igreja e a continência das espadas e a veneração do povo e os cantos da juventude.

Tu és a única, porque só há um Brasil — em torno de ti se refaz de novo a unidade do Brasil, a unidade de pensamento e de ação, a unidade que se conquista pela vontade e pelo coração, a unidade que somente pode reinar quando se instaura pelas decisões históricas, por entre as discórdias e as inimizades públicas, uma só ordem moral e política, a ordem soberana, feita de força e de ideal, a ordem de um único pensamento e de uma só autoridade, o pensamento e a autoridade do Brasil.<sup>10</sup>

Distintamente o Brasil voltava a ser um estado unitário e extremamente personificado na figura de um líder.

O Estado Novo chegou ao fim por uma consequência prática. Muito embora Vargas tivesse claras afinidades com o fascismo italiano, o Brasil lutou pelos Aliados na Segunda Guerra Mundial, que tinham como principal bandeira, no campo de vista político, a luta contra os regimes autoritários. Esse fato foi definitivo para a queda do regime autoritário personalista no Brasil, já que este era bastante similar aos derrotados europeus naquele conflito.

Assim, foi promulgada, em 1946, mais uma Constituição, que retomava o caráter democrático da Constituição de 1934. O Brasil, então, voltava a expressar alguma liberdade para os poderes locais, mas era notável o vício que assolava a federação, posto que a submissão dos governos municipais e estaduais estava enraizada na cultura brasileira.

Diante da instabilidade brasileira e do contexto da Guerra Fria, em que setores do exército e o governo americano temiam que o Brasil fosse tomado pela chamada esquerda política, materializou-se a intervenção militar de 1964.

No ano de 1967, o Congresso Nacional promulgou uma nova Constituição. Embora promulgada pelo Congresso, este já era claramente controlado pelos militares. O maior golpe contra a democracia e o federalismo, porém, ainda estava por

---

<sup>10</sup> CORREIO DA MANHÃ, 1937, p. 3



vir. No dia 13 de dezembro de 1968, foi instituído o Ato Institucional número 5, que para muitos doutrinadores é considerado uma nova Constituição.

Segue trecho deste Ato:

**ATO INSTITUCIONAL Nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968.**

São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a Vide Constituição de 1988, intervenção nos estados e municípios, sem as Vide EMC nº 11, de 1978, limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.

Art. 1º - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional.

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

§ 2º - Durante o período de recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.

§ 3º - Em caso de recesso da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios que não possuam Tribunal de Contas, será exercida pelo do respectivo Estado, estendendo sua ação às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Art. 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único - Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que cabam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BRASIL. *Ato Institucional nº 5 - 1968*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)> Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

O Ato, em termos práticos, transformou o Brasil novamente em Estado unitário. Observa-se, então, que os retrocessos centralizadores no Brasil são historicamente a regra, e não a exceção.

Não existiu um processo duradouro de amadurecimento das relações equânimes e entre governos federal, estaduais e municipais. Nítida é a fragilidade institucional neste país ao longo dos anos.

Por fim, após o processo de redemocratização veio a constituição de 1988, conhecida como Constituição cidadã. Certamente, esta foi a Carta Magna brasileira resultante do maior processo de debate e conscientização social.

Devido à sua forma analítica, ela abarcou uma série de temas, não apenas a forma de governo, Estado e as garantias individuais. Todavia, o constituinte originário deixou claro, através da escolha das cláusulas pétreas, que a forma de Estado da República Federativa do Brasil é a Federação, composta pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios:

#### **DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;<sup>12</sup>

Portanto, partindo da premissa que a Constituição de 1988 foi resultado de uma vontade social de um povo soberano, assim dotada de total legitimidade, coube ao estado brasileiro se organizar fielmente a suas premissas que são fruto da vontade popular.<sup>13</sup>

Diante disso, embora todo processo histórico brasileiro sirva para compreensão das razões que originaram tantas distorções no federalismo brasileiro, não se pode questionar sua adoção como forma de Estado, vez que este debate já foi realizado pela Assembleia Constituinte. O Estado brasileiro, portanto, ficou encarregado de propor reformas para aperfeiçoar sua Federação e torná-la efetiva.

#### **2.2.4 Formatação do Estado Federal na Constituição de 1988**

---

<sup>12</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

<sup>13</sup> SILVA, 2007, p. 68

Para que se compreenda as vultosas críticas deste trabalho a diversos aspectos do federalismo brasileiro, cabe elucidar as suas principais facetas, o que se dará a partir da exposição dos dispositivos constitucionais atinentes ao tema e também de algumas considerações doutrinárias.

Antes disso, porém, cabe apontar algumas características em comum - elencadas pela doutrina - para que um país adote a federação como sua forma de Estado. São elas:

- a) descentralização política.
- b) existência de uma Constituição Federal na qual o princípio federativo seja apontado como cláusula pétrea.
- c) repartição de competências prevista constitucionalmente.
- d) inexistência do direito de secessão.
- e) soberania conferida unicamente ao Estado-Federal, mas não às unidades integrantes da Federação.
- f) Suprema Corte com competência para resolver eventuais conflitos federativos.<sup>14</sup>

Além dos traços supramencionados, a Federação brasileira (espelhada no modelo norte-americano) também conta com uma representação paritária no Senado Federal, permitindo que “*os Estados-membros possam ter voz ativa na formação da vontade da União*”.

Outra idiossincrasia do nosso pacto federativo, sem correspondência no direito comparado, pode ser vislumbrada já no primeiro artigo da Carta Magna de 1988: além do ente central (União) e dos Estados-membros, criou-se uma terceira esfera de poder com pretensa autonomia política, administrativa e financeira, que são os Municípios. Por fim, há também a figura *sui generis* do Distrito Federal, cujos aspectos essenciais serão discutidos mais adiante.

Passa-se, portanto, a explicar as características primordiais das entidades que compõem a Federação brasileira. Em relação à União Federal, mostra-se pertinente diferenciar a sua atividade no plano interno da sua atuação no plano internacional:

A União possui dupla personalidade, pois assume um papel internamente e outro internacionalmente. Internamente, é uma pessoa jurídica de direito público interno, componente da Federação brasileira e autônoma na medida em que possui capacidade de auto-

---

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. . - 11 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016, p.843

organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, configurando, assim, autonomia financeira, administrativa e política (FAP). Internacionalmente, a União representa a República Federativa do Brasil (vide art. 21, I a IV). Observa-se que a soberania é da República Federativa do Brasil, representada pela União Federal.<sup>15</sup>

Desse modo, embora a União represente a República Federativa do Brasil no plano internacional, quem possui soberania é a República. Logo, a União não é soberana, dispõe somente de autonomia política, administrativa e financeira, assim como os demais integrantes da Federação (apesar dos Estados-membros e dos Municípios apresentarem autonomia bastante reduzida em relação à União Federal, o que é substancialmente criticado neste trabalho).

No mais, a Constituição da República atribui à União bens próprios (art. 20) e competências privativas no âmbito administrativo (art. 21) e legislativo (art. 22). No plano legislativo, de acordo com a doutrina do ministro Gilmar Mendes, a União edita tanto leis nacionais, ou seja, que alcançam todo o território nacional e outras esferas da Federação, como leis federais, aquelas que se destinam aos jurisdicionados da União, a exemplo dos servidores federais e do aparelho administrativo da União.<sup>16</sup>

Quanto aos Estados-membros, o texto constitucional igualmente lhe confere bens próprios (art. 26), mas as suas competências privativas, no plano legislativo e material, não foram numericamente elencadas, sendo consideradas residuais (art. 25, § 1).

A Constituição Federal também determina a existência de três poderes no nível estadual, sendo o Legislativo, porém, composto por uma Assembleia unicameral. Uma das maiores prerrogativas conferidas aos Estados da Federação trata-se do Poder Constituinte Decorrente, que é a capacidade de se elaborar uma constituição estadual.

O diploma normativo em destaque, todavia, não é incondicionado como o Poder Constituinte Originário. Ao contrário: sujeita-se ao cotejo de compatibilidade formal e material com as normas da Constituição Federal de 1988, devendo observar seus princípios (art. 25, CF).

Por fim, os Municípios também integram o pacto federativo brasileiro, que possui - assim - três esferas federativas. Contudo, embora detenha personalidade política e órgãos do Poder Executivo e do Poder Legislativo (prefeito e câmara dos

---

<sup>15</sup> LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado* - 19.ed.rev., atual e ampl. - São Paulo, Saraiva, 2015. P. 514.

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. - 11 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016, p.843

vereadores), o Município não dispõe de Judiciário próprio e tampouco da capacidade para se autodeterminar através de uma constituição.

Nesse sentido, o art. 29 da Constituição Federal prescreve:

o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado.<sup>17</sup>

Sobre o Distrito Federal, trata-se de pessoa jurídica de direito público com autonomia parcialmente tutelada pela União, além de acumular as competências legislativas dos Estados-membros e dos Municípios. Por se tratar de entidade *sui generis*, este trabalho não tratará de suas especificidades.

Quanto aos Territórios Federais, esclarece-se que tais figuras constituem autarquias integrantes da administração indireta, e não entes federativos. Além disso, sob a égide da Constituição de 1988, os poucos Territórios Federais remanescentes à época foram abolidos.

---

<sup>17</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

### **3. DESIGUALDADES ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL**

No presente trabalho, pretende-se demonstrar que o pacto federativo brasileiro, no plano descritivo e prescritivo, apresenta diversas incongruências que comprometem os benefícios da adoção de uma forma federativa de Estado, além de enfraquecerem a própria opção do Poder Constituinte Originário por um modelo federativo forte.

Como é cediço, o art. 60, § 4º, I, da Constituição de 1988 consagrou a Federação brasileira como uma escolha política permanente, portanto, insuscetível de abolição, sequer por meio de Emenda Constitucional.

Não obstante tais considerações, e embora o modelo federativo pressuponha uma efetiva descentralização, os Estados-membros apresentam autonomia política, financeira e administrativa consideravelmente reduzida, sujeitando-se a uma relação de evidente desigualdade material com a União Federal.

Essa disparidade será exposta neste capítulo, no qual serão abordadas, a título exemplificativo, situações de desequilíbrio federativo no âmbito dos três poderes, bem como no Ministério Público.

Tais conjunturas apontam para a necessidade de aperfeiçoamentos no pacto federativo brasileiro, conferindo-se maior autonomia aos Municípios e Estados da Federação, o que deve ser realizado por mudanças na legislação e também na própria cultura constitucional, que há muito se encontra contaminada pelas raízes históricas centralizadoras que acompanham o Estado Brasileiro desde a sua formação.

#### **3.1 DESIGUALDADE FISCAL ENTRE OS PODERES EXECUTIVOS DOS ENTES FEDERADOS**

Devido a essa cultura centralizadora que impera na história brasileira, a União Federal utiliza de algumas prerrogativas que a Carta Magna lhe conferiu para concentrar os recursos provenientes de tributos. A manifestação mais clara disso é a criação das receitas não compartilhadas.

No âmbito tributário, a competência da União é residual. Assim, Estados e Municípios não podem criar novos impostos, isto é, impostos não previstos na Constituição, pois essa prerrogativa é da União Federal, que, na maior parte das

vezes, dela usufrui sem compartilhar as fontes destes recursos com os demais entes federados.

Não é necessário nenhum estudo complexo para chegar à conclusão de que a situação jurídica em tela faz com que a União esteja numa posição de extrema superioridade em relação aos Estados e Municípios no que diz respeito à situação fiscal. Produto disso é que o poder central disporá sempre sobre sua participação nas receitas com tributos do país, o que se dissocia completamente de um federalismo fiscal justo.

Além de tudo isso, com a chancela do Supremo Tribunal Federal, a União frequentemente realiza desonerações fiscais com receitas que são compartilhadas com Estados e Municípios. Ou seja, a qualquer momento, mesmo que em crise fiscal, os demais entes podem ter suas receitas diminuídas drasticamente em razão das opções de política econômica da União.

Este cenário revela ainda mais a assimetria federativa em questão. Ora, se um ente federado tem capacidade orçamentária para praticar isenções fiscais, deve fazê-lo com sua participação nestas. Para ainda mais agravar a situação, este tipo de conduta é referendada pelo Supremo Tribunal Federal, sob o argumento de que a União não precisaria repassar estes recursos, já que não os arrecadou:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração.

2. A expressão “produto da arrecadação” prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública.

3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: **“É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.”** 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (grifo nosso)<sup>18</sup>

Do ponto de vista jurídico, sob a baila do arranjo institucional vigente, o entendimento do Supremo guarda sua coerência. Entretanto, do ponto de vista principiológico (do federalismo como cláusula pétrea) e prático, a possibilidade de um ente federado dispor de forma tão impactante no manejo tributário de outro ente é muito prejudicial para a harmonia federativa.

### 3.2 IMPEDIMENTOS AO PODER LEGIFERANTE DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A repartição de competências entre os entes federativos, no modelo inaugurado pela Carta de Outubro, atende a uma distribuição tanto vertical como horizontal de competências. O modelo horizontal, contudo, pelo número de artigos e incisos constitucionais que ocupa, revela-se predominante.

De acordo com a doutrina de Pedro Lenza, o modelo horizontal é aquele em que *“não se verifica concorrência entre os entes federativos. Cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação”*.<sup>19</sup>

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 procede a uma enumeração exaustiva das competências conferidas à União Federal, reservando aos Estados-membros os poderes não listados.

<sup>18</sup> STF. RE nº 705.423-SE.

<sup>19</sup> LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado* - 19.ed.rev., atual e ampl. - São Paulo, Saraiva, 2015. P. 553.



Já no modelo vertical, algumas matérias são compartilhadas entre a União e os Estados, de modo que os entes federativos podem atuar em conjunto sobre determinados temas.

Assim, no que tange às competências legislativas, esse modelo *“deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio legislativo entre União e Estados-membros”*.<sup>20</sup>

Destarte, enquanto o modelo horizontal promove um certo distanciamento entre os entes federativos, uma vez que as atribuições da União e dos Estados-membros não se comunicam, o modelo vertical estimula a adoção de um “federalismo cooperativo”.

Nas palavras do renomado constitucionalista Marcelo Novelino:

O federalismo de cooperação (ou cooperativo) desenvolveu-se a partir dos esforços empreendidos para minorar as dificuldades advindas da distribuição de competências nos Estados federais e estabelecer uma ‘fórmula geral’ para melhor cooperação entre os entes federativos.<sup>21</sup>

A ideia de competências verticais é veiculada pelo exercício coordenado das competências, sob a tutela da União com o objetivo de tornar mais eficiente o desempenho das tarefas públicas, por meio da colaboração entre as pessoas estatais. Esse modelo se deve à alteração de paradigma acerca da atuação do Estado.<sup>22</sup>

A atitude abstencionista, típica do Estado Liberal, cede passagem para a atuação intervencionista, característica do Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência. Nesse novo paradigma, o Estado passa a atuar em áreas que até então não lhe competiam, como legislar sobre relações de trabalho, sobre o domínio econômico e social, entre outros.

Como consequência, e ante a complexidade das novas atribuições estatais, o federalismo de cooperação estabelece áreas de atuações comuns e concorrentes entre as suas entidades, de modo a concretizá-las, ao menos idealmente, de maneira satisfatória.

---

<sup>20</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. - 11 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016, p.842.

<sup>21</sup> NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. Salvador. Juspodium, 2018

<sup>22</sup> NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. Salvador. Juspodium, 2018.

Passa-se, agora, a explicar os pormenores da repartição constitucional de competências na Constituição de 1988. Diante do fato de as competências de ordem material (administrativas) não se relacionarem, por ora, na presente argumentação, apenas as competências legislativas serão explicitadas.

Por questões didáticas, a explanação se inicia com a repartição de competências horizontal.

No que diz respeito à União Federal, o art. 22 da Carta Magna estabelece as suas competências legislativas privativas. De acordo com o ministro Gilmar Mendes, *“os assuntos mais relevantes e de interesse comum à vida social do país nos seus vários rincões estão enumerados no catálogo do art. 22 da CF”*.<sup>23</sup>

Por conseguinte, sobre os assuntos dispostos no art. 22 da Constituição Federal, Estados e Municípios não podem legislar, mesmo na ausência de lei nacional que regule o tema. Neste sentido, qualquer norma que atinja a esfera de competência privativa da União padece de vício de inconstitucionalidade formal e pode ser questionada judicialmente.

Ocorre que, inobstante o extenso rol de atribuições conferidas privativamente à União, às quais, *per si*, já obstaculizam a atividade legiferante dos demais integrantes da Federação, o Poder Judiciário - especialmente o Supremo Tribunal Federal - tende a interpretar extensivamente as hipóteses listadas no art. 22 da CF. Isso decorre de uma cultura constitucional ainda associada (por laços históricos) a um paradigma hierárquico-centralizador.

Isso posto, faz-se necessário ressaltar que o parágrafo único do art. 22 da Constituição admite que os Estados da federação legislem sobre questões específicas dos temas ali dispostos, desde que lei complementar autorize. Entretanto, as exigências de que a delegação se dê a todos os Estados equanimemente e verse apenas sobre questões pontuais colaboraram para o dispositivo constitucional incorrer em desuso.

Em relação aos Estados-membros, estabelece o art. 25 da Carta Magna que lhe são reservadas privativamente as competências (legislativas e administrativas) não vedadas pela Constituição. Trata-se, portanto, de uma competência residual e - por vezes - subjetiva, cujo conteúdo é consolidado através da jurisprudência. Por fim,

---

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. . - 11 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016, p.864

o art. 30 da CF normatiza que cabe aos Municípios privativamente “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (inciso I).

Passa-se, neste momento, a descrever a repartição de competências vertical, exposta no art. 24 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.<sup>24</sup>

Do exposto, infere-se que, ao contrário da competência legislativa privativa, a competência concorrente possibilita aos diversos entes federativos regularem determinados temas em conjunto. Assim, a União legisla sobre normas gerais e os Estados exercem a competência suplementar. Conquanto não expressamente

<sup>24</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

citados, os Municípios também participam da cadeia normativa em destaque para “*suplementar a legislação federal e estadual no que couber*” (art. 30, inciso II, CF).

Em sede de legislação concorrente, a falta de norma regulamentadora editada pela União permite aos Estados exercer a competência legislativa plena, sendo que eventual superveniência de lei nacional suspende a eficácia da norma estadual em sentido oposto. Logo, ao menos no plano teórico, a competência concorrente promove verdadeira materialização do “federalismo cooperativo”.

Devem ser combatidas, porém, decisões judiciais que estendem o conceito de “norma geral” para restringir o âmbito de atuação dos Estados na suplementação das leis editadas pela União. Da mesma forma, caso o Congresso Nacional legisle sobre direito penitenciário, por exemplo, de modo esmiuçado e com pretensão de regular o tema em todos os seus pormenores, o diploma legal em evidência deve ser declarado parcialmente inconstitucional.

Clarificada a divisão de competências legislativas, no âmbito vertical e horizontal, impõe-se que se faça duas críticas ao modelo constitucional adotado - especialmente quanto à repartição horizontal. Primeiro, o exaustivo rol de competências privativas conferidas à União Federal obsta consideravelmente a atividade legiferante dos Estados-membros e dos Municípios, reduzindo sua autonomia política para regular questões circunscritas ao âmbito regional. Nesse sentido é que se fala na vigência de uma hierarquia legislativa acentuada (ainda que implícita ou velada) entre os entes federativos.

Segundo, o caráter meramente residual da competência legislativa privativa reservada aos Estados da federação - sem parâmetros bem delineados - diminui ainda mais a sua capacidade de atuação, uma vez que relega aos Tribunais o juízo acerca de quais competências estariam enquadradas no art. 25 da Constituição da República.

Em relação às competências tributárias, todavia, a situação se inverte: quem possui a competência residual é a União Federal, que pode instituir outros tributos de seu interesse, desde que contenham requisitos diferentes dos demais tributos já instituídos pela Constituição.

No exemplo supracitado, como a União também dispõe de competências tributárias expressas, a residualidade é uma característica que só lhe acarreta benefícios. No plano das competências legislativas, entretanto, a condição

unicamente residual da competência privativa conferida aos Estados gera contundentes disparidades federativas.

Propõe-se, então, que se reconsidere essa distribuição diferenciada de forças, conferindo ao princípio federativo a sua devida relevância.

### **3.2.1 Limitações constitucionais ao poder legiferante dos Estados e Municípios**

Para demonstrar a pertinência dos argumentos mencionados no tópico imediatamente anterior, transcreve-se - em toda a sua extensão - os temas os quais a Constituição Federal desautorizou as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais a regularem, quais sejam, aqueles elencados como de competência legislativa privativa da União, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;  
 XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;  
 XXIII - seguridade social;  
 XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;  
 XXV - registros públicos;  
 XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;  
 XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;  
 XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;  
 XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.<sup>25</sup>

Do exposto, depreende-se que os vinte e nove incisos do art. 22 estabelecem impedimentos à atuação legislativa dos Estados e dos Municípios. Portanto, ressalvada a esporádica hipótese de delegação específica disposta no parágrafo único do artigo em destaque, inexistente permissão constitucional para os demais entes federativos legislarem sobre os temas discriminados.

Essa situação prejudica o regular funcionamento dos entes estaduais e municipais, impossibilitando o exercício de sua plena autonomia, seja por impedir a adequação da legislação nacional às especificidades locais, seja pelo fato de a proibição de legislar persistir mesmo na ausência de norma editada pela União.

### **3.2.2 Princípio da simetria e federalismo: herança da cultura constitucional centralizadora**

Afora o nosso desenho constitucional contraditório que, por um lado institui o federalismo como forma de Estado e o eleva à posição de cláusula pétrea, mas, por outro, designa um modelo de repartição de competências legislativas com hierarquia velada da União sobre os Estados e Municípios, também os Tribunais Superiores têm proferido decisões preocupantes no âmbito federativo.

---

<sup>25</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019

Neste sentido, merece destaque a concepção jurisprudencial do denominado “princípio da simetria”, frequentemente utilizado para limitar a prerrogativa de auto-organização dos Estados-membros, inclusive no tocante às normas emanadas do Poder Constituinte Decorrente. Por meio desse princípio, o STF tem invalidado normas estaduais que estabelecem arranjos institucionais diferentes dos previstos na Constituição Federal para a União.

Observa-se que, em algumas hipóteses, a imposição de simetria constitucional entre os diversos integrantes da Federação é explícita, como ocorre no art. 75 da Carta Magna, no qual se determina que o desenho normativo do Tribunal de Contas da União deve ser replicado nos Estados.

Posto isso, convém reconhecer a existência do “princípio da simetria”, desde que sua aplicação seja circunscrita aos casos em que o Constituinte Originário expressamente estabeleceu a aludida necessidade de equiparação.

Assim, quando a invocação de eventual correspondência entre os modelos federais e estaduais não provier de mandado constitucional explícito, mas de uma alegada normatização implícita, o uso do “princípio da simetria” deve ser descartado.

Nesses casos, não cabe ao Poder Judiciário utilizar a interpretação analógica, uma vez que não se trata de lacuna constitucional, mas de um verdadeiro “silêncio eloquente”, a significar que, nessas situações, cabe aos Estados decidirem sobre a replicação - ou não - das normas organizacionais destinadas à União.

Segundo o art. 25, *caput*, da Constituição de 1988, “*Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*”. Apesar da norma em epígrafe, que se refere de forma abstrata à necessidade de os Estados observarem os princípios da Constituição Federal ao elaborarem suas respectivas constituições, inexistente qualquer imposição normativa para que as unidades federativas adotem os mesmos modelos estabelecidos para a União no tocante à relação entre os poderes constituídos.

Abaixo, dois exemplos de utilização do “princípio da simetria” pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) 978 e 3647, respectivamente.

Na primeira delas, o Tribunal

(...)afirmou que a norma da CF que torna o Presidente da República imune à prisão cautelar por crime que não guarde conexão com as suas atividades funcionais, ou que impede o curso da ação penal

nesses casos, não pode ser adotadas pelos Estados, para estender aos governadores semelhantes privilégios. Assim se decidiu porque a imunidade do Chefe de Estado à persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal.<sup>26</sup>

Já na segunda ação constitucional, o STF declarou que a norma do art. 83 da Constituição Federal é de observância obrigatória pelas constituições estaduais e, portanto, extensível aos governadores de estado, *verbis*: “O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo”.<sup>27</sup>

Da análise, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, respaldado pelo “princípio da simetria”, chegou a conclusões opostas quanto às ações constitucionais exemplificadas. Outrossim, as duas normas sob discussão possuem a mesma razão de existir, qual seja, o fato de o Presidente da República exercer a Chefia de Governo e, concomitantemente, a Chefia de Estado, situação que não se aplica aos Governadores.

*Ex positis*, para que não pareça que as decisões judiciais respondem a casuísmos interpretativos, e em honra ao princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal e alicerce do nosso ordenamento jurídico, propõe-se a seguinte argumentação: na ausência de restrições expressas na Constituição Federal, é plena a capacidade de auto-organização e autonomia conferida aos Estados-membros para decidir acerca dos arranjos institucionais relativos aos três poderes e ao Ministério Público?

### 3.3 DIVISÃO INCONGRUENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Criado na reforma do poder judiciário em 2004, o Conselho Nacional de justiça chegou com o objetivo de exercer o controle externo da justiça no Brasil:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

<sup>26</sup> STF. ADI 978. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266607>> Acesso em: 20 de março de 2019.

<sup>27</sup> MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. . - 11 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016, p.858.



4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.<sup>28</sup>

---

Isso significa que o Poder Constituinte, em nome da moralidade, transparência e celeridade criou um poderosíssimo órgão de controle externo, que, inclusive, emite resoluções com teor normativo primário disciplinando como se deve comportar o Poder Judiciário em todo país.

O CNJ é tão poderoso que chegou a ser alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.367) pela Associação dos Juízes Brasileiros, sob o pretexto de que a criação de um órgão com essas características violaria a separação dos poderes e o pacto federativo. O STF decidiu, com muita divergência, por considerar constitucional a criação do referido Conselho.

---

<sup>28</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019

Diante disso, a composição do CJN desperta a atenção dos juristas:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

- I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal;
- II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
- XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.<sup>29</sup>

Observa-se que, dentre 9 magistrados que tem assento no órgão, curiosamente apenas dois são membros da magistratura estadual.

Pode ser considerado um verdadeiro escândalo o fato de o Poder Constituinte Derivado criar um Conselho tão suntuoso e delegar apenas dois de seus nove assentos para os representantes do âmbito da justiça que recebe o maior volume de processos do país, além de possuir mais membros e servidores e, por fim, ser a mais difusa, fazendo-se presente nos lugares mais ermos deste vasto Estado.

A justiça que a sociedade busca para resolver problemas comuns é a justiça estadual; os tribunais que enfrentam as maiores dificuldades orçamentárias são os Tribunais de Justiça. Não há justificativa plausível para que este ramo do Poder Judiciário perceba tão ínfima participação no Conselho Nacional de Justiça.

<sup>29</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

### 3.4 HIERARQUIA NA CÚPULA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conforme o artigo 127 do texto constitucional, apesar de não constituir propriamente um Poder da República, o Ministério Público é uma “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”. Para fins organizacionais, o Ministério Público brasileiro foi estruturado em dois principais ramos: o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos estaduais (MPes).

No âmbito dos Estados-membros, a chefia de cada Ministério Público estadual compete ao Procurador-Geral de Justiça, cuja nomeação é efetuada pelo chefe do Poder Executivo local, após a formação de lista tríplice dentre integrantes da carreira.

Já o Ministério Público da União divide-se funcionalmente em quatro carreiras, quais sejam, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Militar, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O chefe do MPU é o Procurador-Geral da República, um membro do Ministério Público Federal nomeado pelo Presidente da República, após a aprovação de seu nome por maioria absoluta no Senado Federal.

Embora o *parquet* da União e os Ministérios Públicos estaduais submetam-se a regras de organização semelhantes, em aparente consonância com o princípio federativo, o próprio direito positivo e algumas decisões judiciais - na esteira de uma cultura constitucional centralizadora - favorecem a manutenção de uma hierarquia velada que garante ao MPU vantagens comparativas de atuação institucional. É o que se pretende demonstrar por meio dos exemplos a seguir.

#### **3.4.1 O conflito negativo de atribuições entre MPE e MPF – decisão injustamente reservada ao Procurador-Geral da República**

No âmbito do Poder Judiciário, quando duas autoridades judicantes discordam entre si sobre qual delas possui competência para a realização de determinado ato jurisdicional, há um conflito de competência. Já no que diz respeito a

uma eventual “*controvérsia entre órgãos do Ministério Público sobre ato que caiba a um deles praticar, ter-se-á um conflito de atribuições*”.<sup>30</sup>

Se o conflito de atribuições é do tipo negativo - quando nenhuma das autoridades considera-se atribuída a praticar o ato - e se dá entre o MPF e o MPE, o Supremo Tribunal Federal historicamente considerava-se competente para dirimir a controvérsia. Isso porque, em havendo dissonância de vontades entre órgão federal e órgão estadual, incidiria o artigo 102, I, f, da Constituição da República, qual seja:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
I - processar e julgar, originariamente:  
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.<sup>31</sup>

Tal conclusão, facilmente atingível pelo jurista mediano através de uma interpretação literal, lógica, sistemática ou teleológica do excerto constitucional supracitado, coaduna-se com a ordem constitucional vigente e atende aos anseios de um federalismo forte, com uma efetiva repartição de poderes não somente horizontal, mas também no plano vertical.

Ocorre que, em sede de jurisprudência defensiva, o Supremo Tribunal Federal superou seu entendimento anterior e decidiu que o conflito de atribuições entre membros do MPE e do MPF, por se tratar de questão administrativa e não jurisdicional, deve ser dirimido pelo Procurador-Geral da República, *verbis*:

Ementa: CONSTITUCIONAL. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE AGENTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS. DIVERGÊNCIA “INTERNA CORPORIS”. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ART. 102, I, f, CF). NÃO CONHECIMENTO.  
1. A divergência de entendimento entre órgão do Ministério Público da União e órgão do Ministério Público do Estado sobre a atribuição para investigar possível ilícito de natureza penal ou civil não configura conflito federativo com aptidão suficiente para atrair a competência do Supremo Tribunal Federal de que trata o art. 102, I, f, da Constituição Federal.  
2. Tratando-se de divergência interna entre órgãos do Ministério Público, instituição que a Carta da República subordina aos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade (CF, art. 127, parágrafo 1º), cumpre ao próprio Ministério Público identificar e afirmar as atribuições investigativas de cada um dos seus órgãos em face do

<sup>30</sup> LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3ª ed., Salvador: Juspodivm, 2015, p. 1113.

<sup>31</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

caso concreto, devendo prevalecer, à luz do princípio federativo, a manifestação do Procurador-Geral da República.

3. Conflito não conhecido.

(ACO 1394, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 25-08-2017 PUBLIC 28-08-2017).<sup>32</sup>

O *overruling* realizado pela Suprema Corte fragiliza o pacto federativo brasileiro e posiciona o Procurador-Geral da República em situação de indevida ascendência funcional sobre os membros do MPE, por conseguinte, arbitrariamente atribuindo à União Federal uma posição superior na hierarquia com relação aos Estados-membros.

Sendo o Procurador-Geral da República um membro do Ministério Público Federal, como poderá dirimir com imparcialidade uma controvérsia envolvendo o órgão do qual é membro e um determinado Ministério Público estadual?

Para agravar ainda mais o problema, o STF também passou a entender que os conflitos negativos de atribuição entre Ministérios Públicos de distintos Estados da Federação devem ser dirimidos pelo Procurador-Geral da República, devido ao fato de o PGR exercer a chefia do MPU e do CNMP (ACO 924, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, j. 19/05/2016).

Esse último exemplo corrobora para subverter o princípio federativo que o Supremo alega resguardar, na medida em que o Ministério Público da União não deveria possuir qualquer ingerência sobre o *parquet* estadual.

### **3.4.2 Impossibilidade de progressão dos membros do MPE para oficial no STJ e STF**

Durante muitos anos, predominou no Supremo Tribunal Federal a equivocada interpretação de que apenas o Ministério Público Federal poderia atuar diretamente nos processos em curso no STJ e no STF.

Em razão do princípio da unidade do Ministério Público, defendia-se que, mesmo nos casos de competência originária da justiça estadual, após a interposição de eventual recurso especial ou extraordinário pelo Procurador-Geral de Justiça, a

---

<sup>32</sup> STF. ACO 1394. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259363> > Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

atribuição para efetuar quaisquer atos processuais supervenientes caberia ao PGR ou a Subprocuradores-Gerais da República.

A superação da jurisprudência em destaque pode ser sintetizada pelos argumentos a seguir, *in verbis*:

Não tem sentido, por implicar ofensa manifesta à autonomia institucional do Ministério Público dos Estados membros, exigir-se que a sua atuação processual se faça por intermédio do Sr. PGR, que não dispõe de poder de ingerência na esfera orgânica do Parquet Estadual, pois lhe incumbe, unicamente, por expressa definição constitucional, a chefia do MPU. É importante assinalar, porque juridicamente relevante, que o postulado da unidade institucional (que também se estende ao Ministério Público dos Estados membros) reveste-se de natureza constitucional (...) a significar que o Ministério Público Estadual não é representado - muito menos chefiado - pelo Sr. PGR, eis que é plena a autonomia do Parquet local em face do eminente chefe do MPU. Mostra-se fundamental insistir na asserção de que o Ministério Público dos Estados membros não está vinculado nem subordinado, no plano processual, administrativo e/ou institucional, à chefia do MPU.<sup>33</sup>

Após a mudança de entendimento retro mencionada, portanto, pacificou-se a possibilidade do MPE, autonomamente, praticar atos processuais nos recursos que interpor perante o STJ e o STF, podendo realizar sustentação oral, impetrar mandado de segurança etc. Do ponto de vista constitucional, especialmente no que tange ao princípio federativo, a guinada jurisprudencial é irretocável e contribui para a busca de tratamento isonômico entre os diferentes *parquets*.

Cabe, todavia, refletir sobre um outro ponto, agora no âmbito da distribuição funcional dos diferentes Ministérios Públicos. O primeiro e o segundo nível de carreira no Ministério Público estadual são representados pelos promotores e procuradores de justiça, que oficiam, respectivamente, perante os juízes de direito e o respectivo Tribunal de Justiça.

Igualmente, no que tange ao Ministério Público Federal, o Procurador da República atua perante a Justiça Federal de primeiro grau, enquanto os Procuradores Regionais da República oficiam ante os Tribunais Regionais Federais.

Embora a simetria federativa prevaleça no âmbito dos dois primeiros graus de jurisdição, a conjuntura muda no STJ e no STF. Nesse campo, a atuação do Ministério Público - como fiscal da lei e nos processos de competência originária destes

---

<sup>33</sup> STF. RCL 7.245. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15438940/reclamacao-rc-7245-sp-stf> > Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

Tribunais - pertence unicamente aos Subprocuradores-Gerais da República e ao Procurador-Geral da República, que são carreiristas do MPF.

Neste sentido, enquanto o MPE possui apenas dois níveis de carreira, o MPF dispõe de um terceiro nível, esse último destinado ao ofício perante o STJ e o STF, que não pode ser ocupado por membros do Ministério Público estadual. Em relação ao Poder Judiciário, por exemplo, no que diz respeito à composição do próprio Superior Tribunal de Justiça, a Constituição Federal determina a obediência a critérios paritários, *in verbis*:

Art. 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros.

Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

I - um terço dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;<sup>34</sup>

O mesmo tratamento deveria ser aplicado às carreiras do Ministério Público, em um modelo no qual os membros do MPF e dos MPEs preenchessem, alternadamente, as vagas disponíveis no MP que oficia perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

A proposta é complexa e exigiria alterações na Constituição, mas os alicerces para uma maior reflexão sobre o tema já estão fundados.

---

### **3.4.3 Distribuição desproporcional no Conselho Nacional do Ministério Público**

A Emenda Constitucional nº 45/2005 dispôs, dentre outros assuntos, sobre a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão com atribuições para controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público, além de fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, como já mencionado em tópico anterior.

---

<sup>34</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

Embora a existência de órgãos de controle externo seja salutar para o bom funcionamento da democracia e para o aprimoramento das instituições, a distribuição de cadeiras no referido Conselho prestigiou injustamente o Ministério Público da União em detrimento dos Ministérios Públicos estaduais, *verbis*:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I o Procurador-Geral da República, que o preside;  
 II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;  
 III três membros do Ministério Público dos Estados;  
 IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;  
 V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;  
 VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.<sup>35</sup>

Da leitura, percebe-se que os 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos estaduais têm direito a apenas 3 (três) representantes no CNMP, enquanto o MPU possui 4 (quatro) representantes no órgão, contemplando cada uma de suas carreiras - MPF, MPT, MPM E MPDFT.

*In casu*, o tratamento jurídico diferenciado entre as instituições referidas carece de qualquer justificativa fática ou jurídica: os Ministérios Públicos estaduais (juntos) atendem a uma quantidade consideravelmente maior de jurisdicionados, além de conterem numericamente mais membros do que o MPU.

De acordo com o relatório “Ministério Público - um retrato 2018”, há 10.657 (dez mil, seiscentos e cinquenta e sete) cargos providos nos Ministérios Públicos estaduais do país, enquanto o MPU possui apenas 2.387 (dois mil, trezentos e oitenta e sete) membros. Uma de suas carreiras, o MPM - que dispõe de um representante no CNMP, contém somente 79 (setenta e nove) membros.<sup>36</sup>

Além disso, a chefia do Conselho Nacional do Ministério Público foi reservada pelo Constituinte Reformador ao Procurador-Geral da República, que é membro do

<sup>35</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

<sup>36</sup> CONSELHO NACIONAL DO MP: *um retrato 2018*. – Vol. VII. – Brasília: CNMP, 2018 Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio\\_um\\_retrato\\_2018\\_ERRATA\\_1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf)> Acesso em: 15 de janeiro de 2019.



Ministério Público Federal. Como os órgãos estaduais possuem a mesma relevância do que os seus correspondentes na União, a escolha da Presidência do CNMP deveria realizar-se por sorteio, votação ou por alternância, de modo a garantir a isonomia formal entre o *parquet* estadual e federal.

Por todo o exposto, verifica-se que os exemplos de assimetria apontados neste capítulo afrontam o princípio federativo e, ao lado das situações já mencionadas relativas aos Três Poderes, contribuem para o desequilíbrio do nosso pacto federativo, que urge por reformas.

#### 4. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA ESTABELECEER A FEDERAÇÃO BRASILEIRA EFETIVA

Defendeu-se neste trabalho que, muito além de questões legais, o federalismo no Brasil é deficitário no que tange a ordem essencialmente histórico-cultural, desde a forma e circunstâncias de ordem política e social que se deram a independência e a proclamação tardia de sua República.

Ocorre que nenhum desses acontecimentos podem ser mudados, e agora são parte da história desse país. Diante disto, a República Federativa do Brasil precisa implantar as reformas que se fazem necessárias para, em um primeiro momento, implantar no mundo jurídico a instrumentalização efetiva do desejo do constituinte originário e, aos poucos, posteriormente promover uma mudança de cultura política, a fim de que a descentralização do poder seja, na medida do razoável, uma realidade.

Portanto, o Estado clama por uma reforma constitucional elaborada pelo Poder Reformador Derivado, para finalmente fazer fluir o modelo de Estado Federativo.

Diante do fato de quantidade substancial das centralizações do poder para a União Federal decorrer da própria Constituição, é imprescindível, para tal mudança, que se realizem modificações na Carta Magna.

##### 4.1 A FEDERAÇÃO COMO CLÁUSULA PÉTREA

O Supremo Tribunal Federal já manifestou na ADI 815/DF que não existe hierarquia constitucional nas normas constitucionais originárias. Segundo o STF, “*A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida*”.<sup>37</sup>

O que essa decisão revela é que uma norma originária da Carta Magna não pode ser retirada do mundo jurídico em detrimento de outra norma na Constituição que seja contraditória, mesmo a uma cláusula pétrea.

Todavia, há que se destacar uma característica inerente das cláusulas pétreas, diferente de todas as demais, qual seja, a eternidade. Estas normas formam

---

<sup>37</sup> STF. ADI 815/DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>> Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

o verdadeiro esqueleto do Texto Maior, apontando os valores que a República adota. São os princípios máximos e imutáveis.

O art. 60, § 4º, da Constituição, foi explícito ao definir quais normais não podem ser objeto de modificação pelo constituinte reformador:

Não será objeto de deliberação de proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II- o voto direto, secreto universal e periódico;
- III - a separação  
o de poderes;
- IV -os direitos e garantias individuais.<sup>38</sup>

A disposição desses quatro valores demonstra o horizonte adotado pelo Constituinte Originário para o Brasil: federalismo, democracia, República e respeito aos direitos individuais. Portanto, a organização do Estado brasileiro, tanto no âmbito constitucional como no âmbito infraconstitucional, deve propiciar ambiente favorável à efetivação desses valores.

No que toca a organização da Federação, foram formuladas uma série de contradições e distorções nesse sistema, já amplamente demonstradas neste trabalho, que impossibilitam seu funcionamento. Assim, é preciso realizar uma reforma constitucional, a fim de instrumentalizar melhor nossa forma de Estado.

#### 4.2 AMPLIAÇÃO DA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As várias limitações impostas aos Estados e Municípios os impedem de legislar sobre diversos temas. Elas poderiam ser nobremente justificadas se existissem quando da elaboração de normas que retroagissem direitos, pois, somente assim, estas normas estariam violando a proteção conferida pelo legislador federal aos brasileiros, seguindo as diretrizes da Constituição cidadã.

Entretanto, carece de sentido, pela lógica federativa, especialmente a de um Estado que se propõe a ser protetor dos direitos individuais e sociais, o impedimento aos demais entes federados para legislar sobre determinadas matérias, de sorte que se impede, também, o avanço na proteção de direitos.

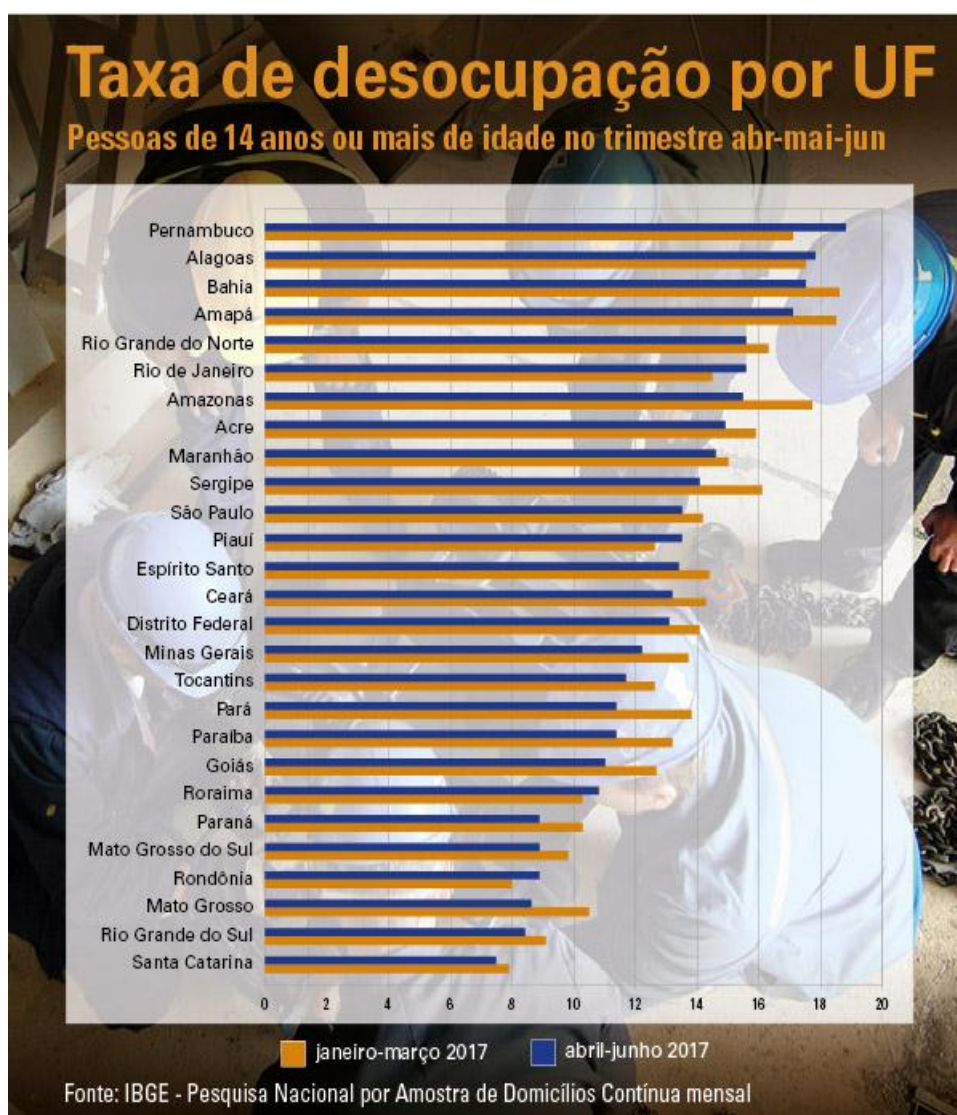
---

<sup>38</sup> BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

Exemplo disso ocorre na esfera trabalhista. O Brasil é um país economicamente heterogêneo, de tal forma que cidades e estados brasileiros apresentam condições diferentes no tocante à geração de emprego e renda.

As leis trabalhistas, do ponto de vista jurídico, são fruto da vontade do legislador, mas, na prática, a forma como se comporta o mercado restringe ou amplia a disposição de se criar mais direitos ao trabalhador.

Nesse sentido, destaca-se a taxa de desemprego como elemento primordial, já que se mostra bastante divergente entre Estados e Municípios desta Federação. Segue levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre a taxa de desemprego nos Estados da Federação, no período compreendido entre janeiro e junho de 2017.



Observa-se que em julho de 2017 a taxa de desocupação em Pernambuco era de 18,8%, enquanto no em Santa Catarina era de 7,5%. Uma simples análise aponta que as condições práticas para produção legislativa mais garantista ao trabalhador se manifestam de forma mais fáceis em Santa Catarina do que em Pernambuco.

A argumentação dos que se posicionam contrariamente à melhor distribuição desse tipo de competência se resume, basicamente, em dois pontos: a competição entre as unidades federativas e eventual diminuição de direitos em unidades federativas mais pobres. Nenhum deles, porém, merece prosperar.

Primeiramente, em relação à possível subtração de direitos em determinadas, é notório que em determinadas unidades federativas isso jamais aconteceria, pois permaneceria com a União a supremacia em estabelecer patamares mínimos do exercício de direitos fundamentais.

Já em relação à maior proteção aos direitos, a possível competição entre as unidades federativas seria benéfica para sociedade. O estado não é o fim em si mesmo, e sim o grande instrumento social de diminuição de desigualdades e proteção de direitos, de acordo com a concepção da própria Constituição de 1988.

Diante disso, seria de grande valia para os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho que um determinado Estado, por ter condições econômicas e políticas, reduzisse a carga horária de trabalho semanal em algumas horas, por exemplo.

#### 4.3 SUGESTÃO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE EFETIVEM A FEDERAÇÃO

O grande problema histórico do federalismo brasileiro, como já foi demonstrado, é que, muito além de um conjunto de normas que centralizam o poder na união, inexistente uma tradição efetivamente descentralizadora neste país, devido ao processo político-cultural do Brasil.

Portanto, apenas reorganizar a divisão de competências, sobretudo competências legislativas, não teria o impacto principiológico necessário para garantir a curto prazo a injusta destruição do poder entre os entes federados e iniciar uma mudança de cultura federativa no país.

Nesta senda, além de uma reorganização no âmbito das funções de Estado, para promover a melhor participação das unidades federativas na política fiscal, é preciso, na alta cúpula do Judiciário e Ministério Público, uma alternativa que liberte os Estados e os Municípios do centralismo da União Federal na casa do povo, ou seja nos respectivos parlamentos.

#### **4.3.1 Introdução de dispositivo constitucional em defesa da absoluta competência legislativa residual**

A questão central da repartição de competências, no aspecto abordado, é a competência legislativa. A Constituição Federal delimitou, como já foi esmiuçado, uma série de temas de legiferação privativa da União, e o Supremo Tribunal Federal interpreta de maneira bem extensiva esse comando.

Assim, mesmo na ausência completa de legislação federal sobre determinado tema, os Estados e, respectivamente, os Municípios, tem fortes impedimentos para legislar. Mais adequada seria a introdução de um artigo, no escopo da Carta Magna, que preceituasse que a competência legislativa seria preferencial da União em todos os aspectos, porém, na ausência do exercício desta prerrogativa, os Estados e os Municípios, respectivamente, poderiam assumi-la.

Um aspecto importante é estabelecer um parâmetro claro do que é a ausência legislativa. Para isso, deve-se recorrer à teoria das fontes do direito, utilizando a analogia – aplicação extensiva de um dispositivo legal para uma hipótese muito semelhante não prevista na norma – como referência. Onde couber analogia de lei federal para dirimir a questão, não seria possível elaboração de lei estadual ou municipal sobre o tema.<sup>39</sup>

.Importante ressaltar, que o Norte que este trabalho busca se basear em um federalismo conjugado como o exercícios dos direitos fundamentais, assim sendo completamente coerente a exclusão do direito penal e do direito processual penal deste sistema de competência legislativa residual absoluta. Muito embora outras federações como a norte-americana permitam que os estados membros tenham suas próprias legislações penais, a constituição de 1988 é bastante garantista com relação aos direitos individuais.

---

<sup>39</sup> MARCHETTI. 2002, p. 4546

Diante disso, da importância e da responsabilidade que é retirar a liberdade de um cidadão, faz-se justo e prudente que fique a cargo apenas do legislador federal, para que ao menos em tese, exista uma maioria nacional de reprovabilidade de determinadas condutas a ponto de puni-las com privação de liberdade.

#### **4.3.2 Reforma na divisão das receitas**

Em um estado que se financia em quase sua totalidade através da cobrança de tributos, não é preciso nenhum estudo mais aprofundado para perceber que a divisão justa deste é pilar fundamental para um federalismo justo.

Como já exposto, a complexidade tributária brasileira parece dificultar a tão desejada e defendida, em toda campanha eleitoral, reforma tributária.

Porém, no que tange ao federalismo, a implantação no texto constitucional de um simples comando traria muito mais isonomia nas relações entre os entes. O dispositivo determinaria que cada ente seria absoluto, não só nas receitas arrecadadas, mas no percentual que lhes é devido nas receitas compartilhadas.

Desta forma, eventuais isenções fiscais, como forma de política econômica que foram muito comuns nos últimos anos, seriam de responsabilidade fiscal de quem as elaborou. Não seria permitido, como foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário 705.423 (Sergipe), que, sob o argumento de ser o ente o titular da arrecadação daquele tributo e legalmente realizar renúncia fiscal, poderia repassar a participação do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), com base no valor efetivamente arrecado, e não na integralidade, caso ausente a renúncia.

Segue a decisão do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. FEDERALISMO FISCAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. COMPETÊNCIA PELA FONTE OU PRODUTO. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA. AUTONOMIA FINANCEIRA. PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. CÁLCULO. DEDUÇÃO OU EXCLUSÃO DAS RENÚNCIAS, INCENTIVOS E ISENÇÕES FISCAIS. IMPOSTO DE RENDA - IR. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI. ART. 150, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Não se haure da autonomia financeira dos Municípios direito subjetivo de índole constitucional com aptidão para infirmar o livre

exercício da competência tributária da União, inclusive em relação aos incentivos e renúncias fiscais, desde que observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais atinentes à desoneração.

2. A expressão “produto da arrecadação” prevista no art. 158, I, da Constituição da República, não permite interpretação constitucional de modo a incluir na base de cálculo do FPM os benefícios e incentivos fiscais devidamente realizados pela União em relação a tributos federais, à luz do conceito técnico de arrecadação e dos estágios da receita pública.

3. A demanda distingue-se do Tema 42 da sistemática da repercussão geral, cujo recurso-paradigma é RE-RG 572.762, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18.06.2008, DJe 05.09.2008. Isto porque no julgamento pretérito centrou-se na natureza compulsória ou voluntária das transferências intergovernamentais, ao passo que o cerne do debate neste Tema reside na diferenciação entre participação direta e indireta na arrecadação tributária do Estado Fiscal por parte de ente federativo. Precedentes. Doutrina. 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 653 da sistemática da repercussão geral: **“É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades.”**

5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.<sup>40</sup>

Ressalta-se que a decisão da Suprema Corte brasileira é coerente e compreensível, frente ao ordenamento constitucional vigente. Entretanto, este trabalho busca propor uma alternativa que se coadune com o modelo de Estado federalista.

Para isso, seria necessária uma emenda à Constituição, a estabelecer o princípio da não intervenção de um ente federado na receita do outro, responsabilizando-se, cada um, com suas políticas fiscais.

Desta forma, as decisões que impactem em redução da receita seriam tomadas de forma mais harmoniosa, não em hierarquia vertical. Numa Federação efetiva, todos os entes federados tem verdadeira participação nas decisões sobre a nação.

#### 4.3.3 Reforma no âmbito do Judiciário e do Ministério Público

<sup>40</sup> STF. RE 705.423. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3857543>> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.



Os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público gozam das mesmas garantias, sendo as principais delas a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irretroatividade dos seus subsídios. Essa igualdade é necessária porque o modo de operação destas instituições está amplamente conectado com a atuação independente de seus membros.

Como já abordado, há intensas desigualdade entre os Estados e a União na composição e na chefia do Conselho Nacional de Justiça e no Conselho Nacional do Ministério Público, bem como na forma de ascensão no âmbito do Ministério Público para o cargo de subprocurador Geral da República e Procurador Geral da República.

Em se tratando dos conselhos responsáveis pelo controle externo do Judiciário e do Ministério Público, a solução não é complexa. Basta que se altere o número de representantes da União e dos Estados, para uma divisão mais proporcional a quantidade de membros e jurisdicionados que estes possuem.

Em se tratando da cúpula do Ministério Público, seria interessante, em relação ao cargo de subprocurador Geral da República, utilizar do critério correspondente à origem dos membros que adota o Superior Tribunal de Justiça, ou seja, divisão por igual dos egressos do Ministério Público Federal e Estadual.

Em relação à chefia do órgão, melhor seria permitir que o presidente possa também nomear um membro de um Ministério Público Estadual, caso necessário.

São mudanças simples, mas com elevada significância nas relações equânimes, como preconiza a Constituição, entre o sistema de justiça dos Estados e da União.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do Brasil revela que a adoção do federalismo na proclamação da República não foi fruto de uma construção social, não houve um movimento pela descentralização do poder. Ao contrário, foi um modo de divisão do poder apropriado para a elite agrária do país.

Além disso, foram vários os movimentos centralizadores, constitucionais ou autoritários, ao longo da trajetória republicana brasileira, que impediram o crescimento de uma cultura política favorável à existência de relações verdadeiramente equânimes entre os níveis de poder.

Todavia, em 1988, fruto de uma ampla mobilização social por democracia e liberdade, foi promulgada a Constituição cidadã, vigente até hoje. Formulada por uma Assembleia Nacional Constituinte eleita por maioria do povo brasileiro, a atual Carta Magna brasileira goza de legitimidade democrática, que deve ser fielmente cumprida pelo Estado brasileiro.

Documento defensor dos direitos fundamentais, a Constituição brasileira preceitua que o Estado deve ser defensor das garantias individuais, dos direitos sociais, dos direitos difusos, além de combater as desigualdades regionais, dentre vários outros direitos nela positivados. Além disso, o Constituinte Originário, por meio das cláusulas pétreas, firmou os pilares sobre os quais o Brasil deve efetivar todos esses direitos: a separação dos poderes, a democracia e forma federativa de Estado.

Não há, pois, que se questionar a escolha da adequada forma de Estado que o Brasil deveria ter. Enquanto viger a constituição de 1988, é o federalismo que deve imperar. Cabe a este país organizar-se de forma que vigore um federalismo real, que funcione como instrumento de proteção dos direitos elencados na Constituição.

O federalismo real em harmonia com a maior proteção possível aos direitos fundamentais é o norte deste trabalho. Apontou-se os maiores sintomas de centralização do poder pela União Federal nos Três Poderes e no Ministério Público. Quanto ao Executivo, a questão tributária; ao Legislativo, a ausência de poder legiferante do legislativo local; e, no Judiciário e Ministério Público, a composição desigual entre União e Estados em seus órgãos de controle externo. Ainda, no *parquet*, apontou-se a exclusividade, na cúpula deste, pelos membros oriundos da União.

Apontadas as desigualdades, foram propostas ideias, que ainda não estão prontas, pois mudanças legais em regimes democráticos devem sempre passar por um amplo debate na sociedade, nas instituições e na academia, mas que norteia adequadamente a correção necessária para descentralizar o poder, fazendo deste país uma efetiva Federação.

No âmbito do Judiciário, a mudança é a mais simples. Basta a reestruturação do Conselho Nacional de Justiça, garantindo uma proporção mais justa na representação da magistratura, que conta apenas com dois membros do Judiciário estadual.

No Ministério Público, parece adequada também uma reestruturação do Conselho Nacional do Ministério Público, que conta apenas com três membros do *parquet* estadual. Propõe-se mudança na Constituição, para permitir que o presidente nomeie para o cargo de Procurador Geral da República um membro do Ministério Público dos Estados, já que este representa o *parquet* no Supremo Tribunal Federal e preside o CNMP.

Além disso, assim como no Superior Tribunal de Justiça, que divide igualmente entre membros oriundos da magistratura federal e dos estados, o cargo de subprocurador geral da República, deveria ser oportunizado, na mesma proporção, a divisão entre membros do Ministério Público da União e dos Estados.

Quanto ao Poder Executivo, também não é complexo que se positive que cada ente federado tenha a competência absoluta sobre as receitas que lhes serão devidas, com a arrecadação de tributos, a proibir que se realize renúncias fiscais, por exemplo.

No âmbito do Legislativo, a mudança é mais profunda. Diferentemente de como está formulada a divisão das competências atualmente, que elenca uma série de matérias privativas do Legislativo Federal, os Estados e Municípios deveriam possuir competência legislativa residual absoluta, com exceção ao direito penal e processual penal, e, em caso de existência de norma federal sobre tema que verse sobre direito fundamentais, os demais entes federados poderiam legislar em caso de ampliação desses direitos, mas nunca em retrocesso.

Assim, além de garantir a autonomia federativa o estado brasileiro estaria avançando em defesa dos direitos e garantias fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, BONAVIDES. 2004.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5* -1968. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)> Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. *Constituição Federal 1988*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)> Acesso em: 12 de dezembro de 2018

BRASIL. *Decreto nº 01/1889*. Disponível:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm)> Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. *Decreto Lei nº 1.824/1899*. Disponível em:  
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.htm>> Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MP. *Um retrato 2018* -Vol. VII. – Brasília: CNMP, 2018  
Disponível em:  
<[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio\\_um\\_retrato\\_2018\\_ERRATA\\_1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf)> Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

CORREIO DA MANHÃ, 1937.

DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do Estado*.

DELANEZE, Tais. *A proclamação da República e a primeira reforma educacional do novo regime*. Disponível em:  
<[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/T/Tais%20delaneze.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/T/Tais%20delaneze.pdf)> Acesso em: 15 de janeiro de 2019.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado* - 19.ed.rev., atual e ampl. - São Paulo, Saraiva, 2015. P. 553.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Processo Penal*. 3ª ed., Salvador: Juspodivm, 2015.

MARTINEZ, Vinícius. *O que é Estado*.

MARCHETTI 2002.

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. - 11 ed. - São Paulo: Saraiva, 2016.

MONTESQUIEU, Charles Louis. *Do Espírito das leis*.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. Salvador. Juspodium, 2018.

STF. *ADI 978*. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266607>>

Acesso em: 20 de março de 2019.

STF. *ACO 1394*. Disponível em: <

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13259363>>

Acesso em: 22 de fevereiro de 2019.

STF. *RCL 7.245*. Disponível em: <

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15438940/reclamacao-rcl-7245-sp-stf>>

Acesso em: 21 de janeiro de 2019.

STF. *ADI 815/DF*. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>

Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

STF. *RE 705.423*. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3857543>>

Acesso em: 18 de fevereiro de 2019.